

« L'âge de l'État social : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse »

Communication au Colloque MATISSE, « L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale », Paris, 16 et 17 septembre 2004

Léa Lima, CNAM (Chaire de travail social)

L'État-providence a-t-il un âge ? De nombreuses recherches ont étudié l'aspect sexué des politiques sociales mais l'histoire « générationnelle » de ces mêmes politiques reste largement à faire, le rapport à la jeunesse de la protection sociale demeurant ainsi à l'état d'impensé. Nous nous proposons d'aborder cette histoire à travers la comparaison des justifications apportées au traitement spécifique des jeunes adultes dans les systèmes d'assistance en France et au Québec. Par système d'assistance nous comprenons ici l'articulation, spécifique à chaque contexte national, entre une prestation monétaire sur critère de besoin et une prestation de service à la personne visant à favoriser l'accès à l'emploi. La question que nous nous posons alors est la suivante : quelles sont les représentations de cet âge de la vie ou de ce groupe social, ainsi que les normes et valeurs qui, dans une société donnée, justifient de réserver des droits sociaux différents, en termes de niveau et de contenu, aux jeunes majeurs par rapport aux individus qualifiés d'adultes ?

La hausse du chômage chez les jeunes mais aussi la hausse de la pauvreté dans ces tranches d'âge depuis une trentaine d'années n'ont pas cessé d'interroger le Québec et la France sur la citoyenneté sociale des jeunes. L'analyse des règles d'accès des systèmes d'assistance montre tout d'abord un même rapport problématique à la jeunesse dans la mise en œuvre des mesures passives et actives de l'assistance au Québec et en France. Cependant, les systèmes d'interprétation de la jeunesse qui gouvernent l'évolution du droit à l'assistance articulé à l'accès aux mesures d'insertion diffèrent largement. Ils mobilisent des représentations de la société et des principes de l'action de l'État social fondamentalement divergents.

La France s'appuie sur une conception fonctionnaliste de cet âge de la vie pour élaborer un système d'assistance-jeunesse soumis à la seule logique de l'intégration sociale, ceci dans un paradigme néo-solidariste (Donzelot, 2003). D'un côté des mesures d'accès à l'emploi salarié (prenant différentes formes comme la formation ou la mise en emploi) visent à faire entrer les jeunes dans des liens d'interdépendance qui ont fondé le régime d'assurance sociale. Ce droit à l'insertion vise à recréer de la solidarité sociale. De l'autre nous montrons que le refus de l'accès au RMI pour les jeunes se fonde sur les risques de rupture des liens sociaux primaires bien plus que sur la recherche d'une juste répartition des responsabilités entre famille, État et individu. Aussi peut-on dire, pour le cas de la France, que la logique de l'efficacité sociale prime sur le droit des jeunes citoyens.

Au Québec, le paradigme dit « de la spécialisation », de type libéral, inspire à la fois la règle de l'égalité du revenu d'assistance entre les âges à partir de 1989 et le ciblage des jeunes dans les mesures d'insertion à destination des assistés sociaux. Ce traitement de (dé)faveur réservé aux jeunes adultes se nourrit d'une double conception de la jeunesse : une conception essentialiste qui renvoie le groupe social des jeunes à des comportements « typiques » vis-à-

vis de l'assistance et une vision de la période de la jeunesse comme le début d'une «carrière d'assisté» sur laquelle il faut faire porter un effort préventif. Le travail mais aussi les études sont alors présentés comme des alternatives à privilégier sur l'assistance pour éviter de créer un phénomène d'«accoutumance à l'aide sociale» sur le long terme.

Pour chaque cas national, nous présentons en premier lieu la philosophie sociale fondatrice sous sa forme idéal-typique, puis en second lieu la manière dont elle travaille l'élaboration et la justification des règles d'accès aux mesures passives et de ciblage des prestations de service dans les systèmes d'assistance-jeunesse concrets.

## **1. Entre âge de l'intégration et groupe social à risque : le cas du système d'assistance-jeunesse à la française**

Le système des droits et des devoirs dans le système d'assistance-jeunesse en France est lié à la réactivation de la doctrine solidariste dans des termes cependant nouveaux par rapport à la doctrine morale et sociale prônée par Émile Durkheim et plus encore par Léon Bourgeois. Dans la conception néo-solidariste appliquée aux jeunes, les droits-crédances précèdent et produisent la solidarité organique au lieu d'en découler ; les droits individuels visent au bout du compte, à faire société dans une logique de l'efficacité sociale. Le principe d'efficacité sociale s'exprime à travers le droit à la qualification et à l'insertion et la multiplication des dispositifs d'insertion qui en découle, l'usage de l'âge dans les logiques indemnitaires de ces mesures, ainsi que dans la limite d'âge instaurée dans le droit au revenu d'assistance, le RMI.

### **1.1. Le paradigme de la solidarité**

Comme le montre Martine Xiberras (1998, p. 52-54), c'est dans le double espace des pratiques sociales (essentiellement la division du travail) et des représentations collectives (qu'évoque la notion de «densité morale») que s'ancre la conception de la cohésion sociale durkheimienne. Durkheim en appelle à des formes modernes de solidarité qui puissent mettre fin à «*l'état d'anomie juridique et morale où se trouve actuellement la vie économique*» (Durkheim, 1967 [1897], p. II). La rupture du lien social est ainsi assimilée à l'anomie, état dans lequel le manque de repères normatifs intériorisés pour conduire sa vie conduit au chaos.

La conception de la citoyenneté qui prévaut dans le paradigme de la solidarité est celle de la citoyenneté identitaire dans lequel le sentiment d'appartenance découle à la fois de la conscience de participer activement à la conservation et au progrès de la société et des liens qui rendent chacun dépendant des autres. Le paradigme de la solidarité conçoit la citoyenneté dans sa forme active. La question de la participation à la vie collective y est centrale et cette participation passe encore essentiellement par le travail (Schnapper, 1996). Dans une société moderne, à solidarité organique, la cohésion sociale passe avant tout par une coopération harmonieuse entre les individus, c'est-à-dire une coopération dans laquelle chacun se sent à sa place.

L'intervention de l'État social dans ce paradigme se justifie par les conséquences du «mal social» sur l'individu puis sur la société. La justification solidariste de l'action est donc conséquentialiste en ce sens qu'elle porte son attention moins sur la situation présente des individus pris séparément que sur les implications collectives d'un mal-être généralisé. L'action publique qui découle de cette représentation du monde social ne se pose pas «en équité». C'est un argument plus fonctionnaliste qu'éthique qui la sous-tend. Dans le paradigme de la solidarité, il n'est pas besoin d'une conception de la personne comme citoyen porteur par nature de droits et de devoirs et qui donc serait en position de les réclamer. Le processus de distribution des ressources publiques ne repose pas sur une comparaison

interindividuelle des états des personnes. Elle vise un absolu de « santé sociale publique », à savoir un fonctionnement harmonieux de la société pensée comme un tout. L'action ne consiste pas à corriger des inégalités mais à prévenir des pathologies sociales, à prévenir des risques sociaux. Dans un processus de confusion du droit et de la morale bien décrit par François Ewald, l'État, c'est-à-dire la société, est amené à intervenir sur autrui non seulement pour son bien mais surtout pour le bien commun : *« c'est bien parce que l'autre est porteur en puissance du mal qui peut m'atteindre que je suis si intéressé à le surveiller, le corriger, à veiller à son amendement et à sa stérilisation »* (Ewald, 1986, p. 352). De ce fait, l'action sur l'individu et la protection de la société ne font qu'un.

Cette pensée sociale articule deux formes d'intervention par rapport à la jeunesse : la jeunesse comme moment de l'individu consacré à la construction de sa place dans la société, et la jeunesse comme groupe social à risques de perturbation de l'ordre social du fait de ses comportements.

### **1.1.1. La jeunesse comme moment de l'intégration**

Dans le paradigme solidariste, les politiques de la jeunesse relèvent essentiellement de politiques des âges (Percheron, 1991) qui visent à construire, dans une division ternaire et autour du moment central de la vie active, un parcours de cycle de vie. L'État joue un rôle central dans cette mise en forme fonctionnaliste des âges de la vie, dans laquelle chaque moment est dédié à un certain type d'activité bien spécifique (Smelser, Halpern, 1978).

Dans le modèle de la société organique, la citoyenneté véritable est une citoyenneté participative. La division du travail étant la base de l'ordre moral, c'est l'inscription dans cette division du travail qui dicte le système des droits et des devoirs des individus les uns envers les autres (Durkheim, 1967 [1897], p.396). Le jeune qui se forme est dans un état où il reçoit en héritage *« un ensemble d'idées sur la nature humaine, sur l'importance respective de nos différentes facultés, sur le droit et sur le devoir, sur la société, sur l'individu, sur le progrès, sur la science, sur l'art, etc., qui sont à la base même de notre esprit national »* (Durkheim, 1995 [1922], p. 49), avant de participer lui-même par son travail à la conservation et au développement de ce formidable legs. Dans cette compréhension intergénérationnelle de la coopération sociale, *« l'âge de raison n'est pas celui où l'on peut faire valoir ses droits, mais celui où l'on peut commencer à s'acquitter d'une dette tellement considérable que, par rapport à elle on restera toujours débiteur »* (Vincent, 1998, p. 42). Aussi, la minorité politique se prolonge tant que l'intégration sociale n'est pas achevée. La citoyenneté politique se confond avec la citoyenneté participative.

La jeunesse est alors « le temps qu'il faut pour trouver sa place » (Mauger, 1995), pour développer les talents et former les rôles qui permettront à l'individu d'entrer dans le jeu des interdépendances sociales, et ce dans le prolongement de l'acte éducatif.

### **1.1.2. La jeunesse comme groupe social à risque**

La jeunesse se présente en second lieu comme un groupe social à surveiller tout particulièrement. Sur la base conséquentialiste, l'action publique développe un mode à la fois compassionnel, réagissant à la misère intime vécue par les jeunes, et contraignant, dans la mesure où l'exclusion des jeunes est considérée comme un véritable fléau social. La lutte contre le chômage des jeunes est considérée comme un acte de prévention du développement de maux comme la délinquance, la révolte, le suicide dont l'augmentation incontrôlée est susceptible de provoquer de graves crises sociales. Ces maux justifient de faire du problème du chômage particulier des jeunes une cause nationale. Mais c'est moins le chômage des jeunes lui-même qui pose problème que son potentiel de perturbation de l'ordre social. La logique conséquentialiste est déroulée en deux moments de raisonnement : le premier moment

définit les conséquences individuelles du chômage en terme de manifestations de l'anomie, le second établit le lien entre ces conséquences individuelles et les conséquences sociales.

Dans le paradigme de la solidarité, le jeune exclu est ramené à l'état d'objet de politique publique et disparaît en tant que sujet en politique. Le bien prime sur le juste, les considérations de bien-être collectif l'emportent sur les aspirations à l'égalité des droits individuels.

## **1.2. Le néo-solidarisme ou le renversement du lien entre interdépendances sociales et droit social**

Le principe du néo-solidarisme est de multiplier les formes d'interdépendances sociales. Loin de s'en tenir aux seuls liens issus de la division sociale du travail, l'État est préoccupé par l'ensemble des liens qui tiennent l'individu en relation avec le monde social. Dans le néo-solidarisme, solidarité organique et solidarité mécanique ne s'excluent pas, elles se complètent ou plutôt se superposent pour tenir l'individu « encastré » dans la société. Du moins est-ce au renforcement de toutes les formes de solidarité, proches ou lointaines, que l'État doit travailler.

Le néosolidarisme se traduit alors par la prégnance de la logique de l'efficacité sociale sur toutes les autres logiques, notamment celle du besoin ou du droit, pour la détermination de l'accès aux différentes ressources promises dans le cadre de lois sociales.

### **1.2.1. L'obligation d'offre d'insertion**

Le néo-solidarisme fonde en France les politiques d'insertion tournées vers la transformation des caractéristiques productives des individus. Dans le modèle néo-solidariste de production des droits, les droits à prestations monétaires ne suffisent plus. Des droits sociaux de type nouveau (droit à l'emploi, droit au logement, droit à la santé) sont des droits-créances médiateurs (Lafore, 1998, p. 47) ; faisant l'objet de prestations de service, ils sont instrumentalisés dans le but de maintenir la cohésion sociale. En effet ce ne sont pas n'importe quels droits qui sont mis en avant : ce sont des droits « en nature » qui ont une incidence sociale en terme d'intégration. L'État, et la société à travers lui, sont mobilisés sur un « devoir d'insertion » qui est en fait un devoir de « faire société ».

Ce devoir se traduit par l'obligation pour la société de faire une offre d'insertion sociale ou professionnelle. Les dispositifs d'insertion et les emplois aidés remplissent ce rôle pour les jeunes et le RMI systématise la notion d'offre d'insertion<sup>1</sup>. Pour les jeunes, le droit à la qualification est défendu par Bertrand Schwartz lorsqu'il développe les stages 16-18 puis 18-21 ans en 1982 et il servira de fil rouge à l'affirmation de la mission d'insertion professionnelle de l'Éducation nationale, notamment dans la loi d'orientation de l'éducation de 1989. Par là, le droit à la qualification poursuit par d'autres moyens la logique intégrative de l'école républicaine visant à donner sa juste place à chacun. Le droit à l'emploi, le droit à la santé, le droit au logement ou à la culture viennent renforcer la logique néo-solidariste dans la loi contre les exclusions de 1998. Ces droits qui sont plus sociologiques que sociaux prennent le pas sur la nécessité de protection.

L'offre d'insertion se justifie d'autant plus pour les jeunes qu'ils sont considérés comme un groupe à risque, acteurs de violences urbaines qui menacent la paix civile et le sentiment de cohésion sociale. Ils sont « victimes » autant que « délinquants » (Labadie,

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Barbier (2002) évoque le rôle de l'État comme « employeur de dernier ressort » qui sert de fondement aux emplois aidés du secteur non marchand.

2001) et en cela, leurs caractéristiques socio-comportementales justifient un investissement supplémentaire sur cette tranche d'âge.

Néanmoins, le recours à un modèle néo-solidariste de production des droits sociaux n'est pas spécifique aux jeunes ; il est plus général. Ce qui différencie les jeunes majeurs (18-25 ans) du reste des citoyens, c'est que ce devoir d'insertion constitue *toute* la dette que la société à envers eux et que toute forme de droits-créances assistanciels (droits à des moyens convenables d'existence) leur est, au nom même de l'efficacité du processus d'insertion, dénié.

### **1.2.2. La logique incitative dans la protection sociale**

En réponse à la question de l'intégration dans la division sociale du travail, la plus grande partie des prestations sociales révèlent une logique incitative dans l'élaboration des règles indemnitaires. C'était le cas de l'allocation d'insertion destinée à couvrir le risque de chômage de certaines catégories de travailleurs, dont les jeunes, entre 1962 et 1992. C'est le cas aussi dans les rémunérations des principales mesures de formation et des contrats en alternance.

Les allocations forfaitaires dans le régime d'assurance-chômage ont été mises en place dès 1962, soit quatre ans après la signature de l'accord entre les partenaires sociaux créant l'UNEDIC, pour protéger certaines catégories de chômeurs non contributeurs au régime contre le risque de chômage. Elles concernent entre autres les jeunes entrant sur le marché du travail à condition qu'ils aient obtenu un diplôme de l'enseignement technique (CAP ou diplôme de technicien)<sup>2</sup>.

Par là-même, le régime d'assurance-chômage participe à la politique structurelle d'adéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins de main d'œuvre (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 198)<sup>3</sup>. Dans le cas des jeunes, les indemnités poursuivent un objectif d'intervention structurelle. Le caractère incitatif de ces allocations ne sera plus démenti par la suite. La formation sera toujours une condition pour percevoir ces allocations. Dans les années qui suivent, les conditions s'adoucissent toutefois pour offrir une aide aux diplômés de l'enseignement général : au 1<sup>er</sup> avril 1981, les jeunes sans diplôme ne recevaient aucune allocation, les jeunes diplômés de l'enseignement général 26 FF par jour, les jeunes diplômés de l'enseignement technique, 53 FF par jour et les jeunes sortis du service national, 40 FF par jour<sup>4</sup>. Là encore, le droit passif ne l'est jamais totalement : il doit avoir une efficacité propre. Il n'est pas là seulement pour indemniser, dédommager ou protéger. Il doit produire un effet considéré comme positif pour l'individu et pour la société.

De même, la rémunération de la plupart des mesures d'insertion mise en place dans les années 1980 pour les jeunes est progressive entre 16 et 25 ans pour ne pas inciter à l'abandon des études.

---

<sup>2</sup> Ce n'est pas l'unique condition : il faut en effet qu'ils aient terminé leurs études depuis moins d'un an et qu'ils soient inscrits depuis plus de six mois dans les services de main d'œuvre.

<sup>3</sup> Les auteurs fondent leur assertion sur le fait que les allocations spéciales concernent aussi les anciens salariés agricoles incités à suivre une formation.

<sup>4</sup> Loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, *J.O.* du 17 janvier 1979.

**Tableau 1. Statuts et rémunérations dans les principales mesures d'insertion des jeunes (1975-1984)**

Actions	Statut	Rémunération <sup>5</sup>
Actions Giffard	Stagiaire de la Formation Professionnelle (SFP)	16-17 ans : 320/360 F par mois selon le type de stages 18-20 ans : 90% du SMIC
Stages Granet	SFP	16-17 ans : 370/410 F par mois selon le type de stages 18-20 ans : 90% du SMIC
Contrat Emploi Formation	Salarié	SMIC au minimum
Stages pratiques en entreprise	SFP	16-17 ans : 410 F par mois 18-25 ans : 90% du SMIC
Stages de préparation à la vie professionnelle	SFP	16-17 ans : 25% du SMIC 18-25 ans : 75% du SMIC femmes isolées avec enfant à charge : 90% du SMIC
Stages en alternance (hors SOA)	SFP	16-18 ans : 500 F/mois pendant les 6 premiers mois et 700 F au-delà. 18-21 ans : 1185 F + de 21 ans : 1580 F Jeunes femmes chefs de famille monoparentale, jeunes handicapés à la recherche de leur premier emploi : 3555 F.
SOA	SFP	Sans rémunération
Jeunes Volontaires	SFP	1580 F /mois (soit 40% du SMIC) + 987 F d'indemnité forfaitaire (transport et hébergement) (soit 25% du SMIC)
SIVP	SFP	Rémunération conjointe État + entreprise État : 16-18 ans : 535 F/mois 18-21 ans : 1185 F/mois 21-25 ans : 1580 F/mois Entreprises : 16-18 ans : 17% du SMIC + de 18 ans : 27% du SMIC
Contrat de qualification	Salarié	Le principe de progressivité du salaire selon l'ancienneté dans l'entreprise (tranche de 6 mois) est appliqué quel que soit la tranche d'âge : 16-18 ans : de 17% à 45% du SMIC 18-19 ans : de 27% à 55% du SMIC 19-25 ans : de 60% à 75% du SMIC
Contrat d'adaptation	Salarié	80% du salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé (CDD) et pendant la période de formation (CDI)
TUC	SFP	1200 F/ mois (État) + indemnité de l'entreprise jusqu'à 500 F/mois en

<sup>5</sup> À la date de création.

	espèces ou en nature
--	----------------------

Chaque mesure d'insertion combine différents critères : celui du statut au regard de la protection sociale de la personne, celui de l'âge, et celui de l'ancienneté. Un principe semble cependant traverser tous ces montages : la volonté de ne pas créer un effet désincitatif à la poursuite d'études dans le système de formation initiale. Pour les contrats de formation en alternance (contrats de qualification, contrat d'adaptation), si le gouvernement a finalement cédé aux partenaires sociaux sur la question de l'ouverture des contrats aux jeunes de moins de 18 ans (en juillet 1986), le système de rémunération progressif en fonction de l'âge n'est jamais remis en cause. Aussi n'est-ce pas seulement l'âge légal (18 ans) qui forme un palier de rémunération, mais aussi l'âge de 21 ans considéré comme l'âge « souhaitable » de fin d'études.

**Tableau 2. Régime public de rémunération<sup>6</sup>**

Bénéficiaires	Rémunération mensuelle
Salarié privé d'emploi ayant exercé une activité salariée pendant 6 mois au cours d'une période de 12 mois ou 12 mois au cours d'une période de 24 mois Travailleur handicapé privé d'emploi ne remplissant pas ces conditions d'activité Jeune handicapé à la recherche d'un premier emploi	652,02 euros
Veuf, divorcé, séparé, abandonné ou célibataire ayant seul la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants résidant en France Femme seule enceinte, mère de famille ayant eu trois enfants au moins ou une femme divorcée, veuve ou séparée judiciairement depuis moins de trois ans	652,02 euros
Travailleur handicapé privé d'emploi ayant exercé une activité salariée pendant 6 mois au cours d'une période de 12 mois ou 12 mois au cours d'une période de 24 mois	100% du salaire antérieur Plancher = 644,17 euros Plafond = 1932, 52 euros
Demandeur d'emploi suivant une formation de 1 à 3 ans justifiant de 3 années d'activité professionnelle et n'ayant pas bénéficié de l'ARE <sup>7</sup> au titre de la dernière fin de contrat	Montant de l'allocation-chômage perçu antérieurement ou qu'il aurait dû percevoir s'il avait bénéficié du régime d'assurance-chômage
Demandeur d'emploi de plus de 18 ans à la date d'entrée dans le stage	310,39 euros entre 18 et 20 ans 339,35 euros entre 21 et 25 ans 401,09 euros à partir de 26 ans
Demandeur d'emploi entre 16 et 18 ans à la date d'entrée du stage	130,34 euros

<sup>6</sup> Décret n° 2002-1551 du 23 décembre 2002, *J.O.* du 29 décembre 2002.

<sup>7</sup> Allocation de Retour à l'Emploi, c'est-à-dire l'allocation-chômage versée par les ASSEDIC.

Travailleur non salarié ayant exercé une activité professionnelle salariée ou non durant 12 mois dont 6 mois consécutifs dans les trois années qui précèdent l'entrée en stage	708,59 euros
--	--------------

Les jeunes n'ayant jamais travaillé sont les plus mal lotis. Si on les compare aux adultes n'ayant jamais travaillé (de plus de 26 ans), la discrimination d'âge oscille entre 0,68 pour les moins de 18 ans, 0,33 pour les 18-20 ans et 0,16 pour les 21-25 ans. Un jeune entre 16 et 18 ans va donc être rémunéré à un taux d'environ 70% inférieur à celui d'un adulte de plus de 26 ans dans la même situation au regard de son activité de travail antérieure et de son statut présent de stagiaire de la formation professionnelle. Cette discrimination d'âge ne s'exerce d'ailleurs que dans la catégorie des bénéficiaires non handicapés n'ayant jamais travaillé. La frontière entre apte et inapte est particulièrement sensible pour le jeune âge : sa condition de handicapé permet de balayer sa condition de jeune. De même, si le jeune remplit les conditions d'activité, il n'est plus considéré comme un jeune. Seule la qualité de primo-demandeur d'emploi actionne le critère de l'âge. Cette nécessité d'introduire le critère d'âge pour les stagiaires n'ayant jamais travaillé doit être lue, là encore, dans une logique éducative. Le jeune n'ayant jamais travaillé est surtout un jeune sortant de formation initiale : sa rémunération en tant que stagiaire ne doit pas être une incitation à quitter l'école de manière précoce. Le montant de la rétribution poursuit aussi une logique d'efficacité conséquentialiste puisqu'on le fixe en fonction des effets attendus sur le comportement des individus en l'orientant vers un comportement souhaitable.

La même logique conséquentialiste se retrouve dans l'examen du droit à une garantie de revenu sur critère de besoin. Le principe du besoin qui prévaut dans le régime d'assistance est balayé, pour les jeunes, par le principe d'efficacité sociale.

### 1.2.3. L'efficacité sociale des protections

En 1988, la loi sur le RMI exclut les individus entre 18 et 25 ans du bénéfice de cette prestation d'assistance. Sur quels principes ?

Le seuil des 25 ans dans le RMI n'est pas selon nous un renvoi pur et simple vers le code civil, et donc le rappel symbolique d'une règle de responsabilité familiale. Nous montrons que ce seuil découle paradoxalement d'une logique sociale qui tend à insérer l'individu dans une ramification de liens de sociabilité. La rigidité des législateurs par rapport à cette règle, pourtant de moins en moins effective, révèle moins une conception de la loi comme force symbolique, existant pour rappeler la norme, qu'une volonté de faire la société.

Pour le gouvernement, il s'agit de justifier de la non extension du RMI aux jeunes de moins de 25 ans, extension qui aurait coûté un milliard de francs. La limite d'âge de 25 ans, énoncée dès le projet de loi du RMI, est justifiée pour le gouvernement par le fait que les jeunes bénéficient déjà d'un dispositif d'insertion spécifique<sup>8</sup>. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, rappelle en effet devant les députés :

*« Le gouvernement ne peut pas aller plus loin [que l'ouverture du RMI aux jeunes chargés de famille] par la voie législative, à moins de fragiliser un dispositif d'insertion des jeunes qu'il s'est attaché à rénover et de prendre le risque d'une massive désincitation au travail, de mettre en cause ces politiques*

---

<sup>8</sup> Jean-Michel Belorgey, Débats à l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 4 octobre 1988, J.O. A.N., C.R. du 5 octobre 1988, p. 639.



*d'insertion qui sont proposées aux jeunes de moins de 25 ans, ou encore de mettre en place un énorme appareil de contrôle faisant le partage entre les jeunes qui auraient fait sans succès les efforts nécessaires d'insertion et les autres »<sup>9</sup>.*

C'est donc tout d'abord un argument de fait et qui pose l'équivalence entre une intervention sociale (les politiques d'insertion et de formation professionnelle des jeunes) et une protection monétaire fondée sur le besoin (stratégie de revenu). Cette mise en équivalence s'articule avec le postulat innervant l'ensemble des politiques de l'emploi, à savoir que l'individu rationnel opère un choix entre le revenu d'assistance et le revenu par le travail. Tout système d'indemnisation apparaît alors comme un détournement du marché du travail.

Cette logique argumentative qui nous ramène du côté de l'éthique de l'effort et du travail n'est pourtant pas le principal argument de la majorité parlementaire<sup>10</sup>. Les défenseurs du projet de loi préfèrent mettre en avant la crainte d'une incitation à la décohabitation qui vient donc s'ajouter à la construction argumentative du gouvernement : *« il ne faut pas favoriser la décohabitation des jeunes adultes d'avec leurs familles quand celles-ci ont les moyens de pourvoir à leur besoin »<sup>11</sup>.*

La protection intrafamiliale et l'investissement réparateur de l'État appartiennent à un système global de perception de l'inscription du jeune dans la société. L'État, dans ces débats de la fin des années quatre-vingt, ne se pose pas véritablement comme le défenseur de l'intérêt des familles dans une perspective conservatrice, paternaliste et morale. L'appel à la responsabilité familiale dans une optique libérale contractualiste n'est pas non plus à l'ordre du jour. Jamais, au cours des débats, ne sera évoquée l'obligation alimentaire et la responsabilité civile des ascendants. La rhétorique sous-jacente n'est donc ni paternaliste ni libérale : elle est néo-solidariste. Car c'est dans l'intérêt de l'individu et de la société que l'on cherche à maintenir un lien avec sa famille. Par ce choix s'affirme la recherche d'une complémentarité entre solidarité sociale et solidarité familiale (Messu, 1999 ; Messu, 2000). Le principe de la responsabilité ne concernerait que la couverture monétaire du risque. En avançant le risque de décohabitation juvénile précoce, on voit bien ce qui retient les législateurs, à savoir la rupture des liens sociaux communautaires qui se nouent à l'occasion de cette protection familiale. C'est moins le juste équilibre dans la répartition des responsabilités sociales qui est recherché (du côté de la responsabilité de la subsistance du jeune adulte) que l'efficacité d'une sociabilité comprise comme une meilleure couverture des risques d'anomie. La solidarité familiale représente une protection contre le risque d'isolement, risque que la prestation monétaire ne peut en aucun cas couvrir. De même, la stratégie de service est considérée comme plus efficace que la stratégie de revenu, parce qu'elle vise la véritable autonomie, concrète et sociale, et non pas seulement l'indépendance financière qui peut avoir des effets contreproductifs au niveau social. L'autonomie véritable suppose de prendre sa place dans la coopération sociale.

#### **1.2.4. L'institutionnalisation de la fonction d'accompagnement de l'âge d'insertion**

Prolonger le temps qu'il faut pour trouver sa place au delà de l'âge scolaire avec la multiplication des mesures actives nécessite la mise en place d'un dispositif spécifique de

---

<sup>9</sup> Claude Evin, Débats à l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 4 octobre 1988, *J.O. A.N.*, C.R. du 5 octobre 1989, p. 719.

<sup>10</sup> Elle vient d'ailleurs en réponse à une attaque d'une députée UDF qui demande de faire du « cas par cas » et non dans l'exposé du projet de loi par le rapporteur.

<sup>11</sup> *Ibid.*

prise en charge de l'âge d'insertion. Ce dispositif s'est construit sur le mode du bricolage institutionnel mais, avec le temps, acquiert néanmoins une forme de cohérence.

Ce système d'assistance-jeunesse repose en effet sur deux piliers essentiels : les mesures d'insertion sociale et professionnelle et un corps professionnel de plus en plus spécialisé dans l'accompagnement de parcours (donc dans un travail sur la durée de l'insertion). Ce dernier est mobilisé sur une fonction de protection des jeunes en phase d'insertion contre le risque de ruptures dans une trajectoire faites de mesures. Les conseillers d'insertion en mission locale sont ainsi chargés d'articuler des mesures dans le temps et par rapport aux besoins du moment, afin d'éviter les « périodes interstitielles », les « temps morts », ou encore les « trous » dans les parcours, considérés comme autant de risques propres à cet âge de la vie. Selon nous, le rôle des conseillers n'est donc pas tant de conseiller que d'organiser une forme de protection rapprochée, comme *ersatz* de la protection familiale.

Plusieurs moments des lois sociales ont contribué à institutionnaliser l'âge d'insertion et la définition des risques de ruptures de trajectoire qui y sont associés : l'instauration du Fonds d'Aide aux Jeunes en 1989 par la loi de lutte contre l'exclusion professionnelle qui permet entre autres aux professionnels de l'insertion des jeunes de faire des demandes d'aide financière *ponctuelles*, pour gérer les *aléas* dans l'enchaînement des mesures d'insertion (temps d'attente entre deux offres d'insertion). En tant que crédit d'action sociale, il est considéré comme un outil pour les professionnels, bien plus qu'une aide pour les individus. Une décennie plus tard, la loi contre les exclusions introduit la notion de parcours au cœur de loi et instaure une forme de droit à l'accompagnement en emploi. Le programme TRACE qui traduit dans les faits le droit à l'emploi (titre Ier) permet à chaque jeune à risque d'exclusion de bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi par un conseiller d'insertion issu pour la très grande majorité des missions locales d'insertion pendant 18 mois ainsi qu'un accès privilégié (en théorie) à l'ensemble de l'offre d'insertion pour les jeunes de 16 à 25 ans. La rhétorique des discontinuités de trajectoire est alors réactivée lors des débats sur le projet de loi à travers les notions de : « *délai de carence* »<sup>12</sup>, « *temps sans période d'interruption, néfastes à l'évolution des jeunes* »<sup>13</sup>, et autres « *périodes interstitielles* ».

## **2. Les multiples figures de la jeunesse : le cas québécois**

Au Québec, un même régime d'assistance d'exception s'instaure pour les jeunes. Il prend des formes différentes, non seulement du fait des règles dans lesquelles il prend corps mais surtout dans la philosophie sociale qui vient le justifier. La pensée sociale dans laquelle les législateurs québécois viennent puiser serait plutôt celle que Hilary Silver (1998) appelle le « *paradigme de la spécialisation* » inscrit dans la tradition libérale. Selon nous, l'État social y considère la jeunesse sous deux formes : un groupe uni par une même caractéristique naturelle qui ne doit pas devenir source de discrimination, notamment dans les lois sociales et un moment dans la carrière de l'exclu déviant.

### **2.1. Le paradigme de la spécialisation**

Dans le paradigme de la spécialisation, la société résulte de l'agrégation volontaire et rationnelle d'individus différenciés, titulaires de droits et d'obligations. Elle prend la forme ponctuelle des échanges momentanés et changeants entre les individus.

---

<sup>12</sup> Hélène Mignon, groupe socialiste, Débats à l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 7 mai 1998, *J.O. A.N., C.R.*, 8 mai 1998, p. 3576.

<sup>13</sup> Yves Cochet, groupe les Verts, *ibid.*, p. 3577.

Cette pensée sociale conçoit deux formes d'exclusion : la première, de forme « civique » découle de l'atteinte au principe de l'égale dignité des individus qui se traduit par l'égalité devant la loi. L'autre forme d'exclusion découle d'une forme d'auto-exclusion dans le sens où elle ne renvoie pas une discrimination mais au retrait du marché et des valeurs de l'échange par les individus exclus eux-mêmes.

### **2.1.1. L'âge comme attribut discriminatoire**

Dans un registre « civique », les tenants du paradigme de la spécialisation considèrent l'exclusion des jeunes comme le résultat d'une discrimination basée sur l'âge. Les arguments civiques dénoncent la prédominance du « jeune » sur le « citoyen » dans le traitement que lui infligent les institutions. Si cet argumentaire reconnaît l'importance de l'âge dans la lecture de l'ordre social, c'est pour mieux la dénoncer. Dans le modèle de l'égalité formelle des chances, la « jeunesse » est considérée comme une « minorité » au sens anglo-saxon du terme. L'unité du groupe est à rechercher dans la *catégorie naturelle* de l'âge qui, intégrée par le système institutionnel, fonde une commune condition sociale discriminée. La discrimination peut se déployer dans différents domaines, dont celui des lois sociales.

La dénonciation de l'exclusion des jeunes dans le paradigme de la spécialisation concerne l'inégalité devant les lois et notamment la discrimination d'âge dans la législation sociale. Il s'agit alors de rejeter les justifications conséquentialistes qui permettent de réserver un traitement particulier des jeunes dans les politiques sociales et réclamer un traitement égalitaire. Ce registre fonde les luttes contre les discriminations sociales.

### **2.1.2. La jeunesse comme moment de la prévention de l'exclusion déviante**

La seconde source d'exclusion provient de phénomènes individuels de déviance. Si les libertés de base des individus sont respectées dans la société, et qu'il existe pourtant des pauvres et des exclus, c'est que ces derniers n'ont pas saisi les opportunités qui se présentaient à eux. Ces comportements déviants trouvent leur origine dans la formation des valeurs et des normes des individus qui constituent en quelque sorte leurs préférences.

La pauvreté est assimilée à un sous-système de valeurs dans un paradigme culturaliste ou interactionniste<sup>14</sup>. À la différence de l'exclusion dans le paradigme de la solidarité, les individus exclus ne sont pas des êtres atomisés, marqués par une position en apesanteur sociale, mais ils font corps dans un groupe social concret uni par des valeurs et un sentiment d'appartenance commune. La sous-culture déviante fait référence à un ensemble de pratiques, de représentations du monde qui fondent une identité de groupe. Les sociologues de l'École de Chicago ont ainsi donné à voir un monde de l'exclusion avec ses règles, ses codes, ses manières de voir et de penser, un monde marginal organisé, loin du schéma de la désagrégation porté par la vision solidariste. En sociologie, c'est sans doute Oscar Lewis qui a le plus contribué à populariser la notion de culture de la pauvreté : il en donne une définition anthropologique en essayant de rendre compte de l'intérieur<sup>15</sup> d'*« un mode de vie, remarquablement stable et persistant, transmis d'une génération à l'autre par l'intermédiaire des lignées familiales »* (Lewis, 1963, p. 29), dont il fait *« un facteur dynamique qui empêche la participation à la culture nationale dans son ensemble »* (ibid.).

---

<sup>14</sup> Ce qui ne veut pas dire que les sociologues de l'École de Chicago adhéraient à l'interprétation politique libérale de la déviance. Nous voulons juste souligner que la sociologie interactionniste, tout en se démarquant d'une approche moraliste qui dirait le bien ou le mal, a permis de mettre l'accent sur le rapport aux normes et d'étudier les pauvres en tant que groupe social.

<sup>15</sup> En inaugurant la méthode des récits de vie, il tente de gommer les effets de sélection ethnocentriste et rendre compte du sens vécu des situations.

Dans ce cas de figure, et en référence à l'idéal de l'individu libre et porteur de préférences, les pauvres déviants choisissent de ne pas profiter des possibilités qui leur sont offertes par le marché. On reconnaît ainsi la responsabilité des pauvres de manière voilée ou non. C'est sur cette base philosophique que se développent toutes les formes de « victim blaming » (Ryan, 1972, cité par Castel, 1978, p. 48) qui occultent les déterminants structurels de la pauvreté pour en rechercher les causes dans les tréfonds de la conscience ou de l'inconscience. La guerre à la pauvreté (Castel, 1978) qui en découle est une guerre contre les pauvres à l'aide de toutes les armes de la normalisation morale et identitaire<sup>16</sup>. L'exclusion étant assimilée à une forme de marginalité plus ou moins volontaire, la guerre à la pauvreté se focalise sur le redressement comportemental et psychologique des populations identifiées comme déviantes.

L'exclusion de la jeunesse se confond alors avec la jeunesse des exclus. Ces derniers, que l'on peut repérer par leur groupe de socialisation primaire ont une jeunesse tout à fait essentielle dans leur trajectoire puisque c'est à ce moment que se forment les préférences et que se font les choix de vie décisifs. Les jeunes pauvres sont une cible particulièrement sensible des politiques sociales de redressement car il existe une carrière déviante au sein de cercles de sociabilité locaux, de sous-groupes déviants<sup>17</sup>, carrière que l'on peut éventuellement briser par une action adéquate. La culture de la pauvreté se transmet de génération en génération et l'intervention de l'État, si elle a lieu, aura plus d'efficacité à cette intersection entre les générations que représente la jeunesse.

Tout comme dans le paradigme de la solidarité, c'est bien le temps de la socialisation qui est visé à travers des politiques centrées sur l'âge de la jeunesse mais ces dernières prennent un autre sens. Du côté des politiques d'intégration (paradigme de la solidarité), il s'agit de créer les conditions sociales du lien social, de donner les possibilités aux individus jeunes de faire partie du jeu en participant aux différentes sphères de l'interdépendance sociale et leur permettre de contribuer au bien commun (se sentir utile). Le rôle intégrateur de l'État s'exerce alors à l'égard de l'ensemble de la nouvelle cohorte, à travers l'école notamment, qui permet à chacun de trouver sa juste place. Dans les politiques de prévention de la déviance, on se trouve face à des politiques ciblées sur une partie de la jeunesse issue de familles elles-mêmes pauvres et qui sont traitées du point de vue des valeurs, des normes et en dernier lieu de leurs « choix de vie ». Ces politiques d'« assimilation » normative, bien que centrées sur un même âge de la vie, s'opposent donc en grande partie aux politiques d'intégration.

Comment cette philosophie sociale est-elle mobilisée concrètement dans l'évolution des lois sociales et des règles de ciblage des mesures actives spécifiques au système d'assistance ?

## **2.2. De la discrimination naturaliste à l'égalité des droits sociaux**

Entre 1969, date d'instauration d'une garantie de revenu sur critère de besoin non catégorielle et 1988, date de la réforme de la loi de l'aide sociale, les jeunes « aptes au travail » de moins de trente ans reçoivent une prestation entre moitié et deux tiers inférieure à celle des adultes de plus de trente ans aptes ou inaptes. Cette discrimination dans le régime

---

<sup>16</sup> On entend par là l'imposition forcée de la norme officielle, dominante, dans les différents domaines de la vie sociale : vie familiale, rapport au travail, manières de se loger *etc.*

<sup>17</sup> Les travaux de Howard Becker sur la carrière de la déviance c'est-à-dire l'apprentissage et l'intériorisation progressive de normes spécifiques à des sous-cultures déviantes illustrent ce concept (Becker, 1985).

d'assistance dit « universel » est abolie grâce à des mouvements autonomes de jeunes ainsi que des mouvements de défense des droits sociaux qui luttent pour l'égalité des droits.

### 2.2.1. Les jeunes : aptes parmi les aptes ?

Profitant d'un profond remaniement du règlement en janvier 1974, le gouvernement plafonne la prestation des célibataires de moins de 30 ans aptes à 85 dollars, soit la moitié des prestations des adultes seuls. On aboutit alors à une double structure des barèmes : l'une pour les jeunes adultes et les couples de moins de 30 ans et aptes au travail, et l'autre pour tous les autres types de « clientèle » (aptes au travail de 30 ans et plus ; chargés de familles, aptes au travail sans distinction d'âge, inaptes temporaires ou permanents).

Pour les célibataires, le rapport entre les deux barèmes ne va cesser de se dégrader jusqu'en 1978, pour se stabiliser à un montant d'environ un tiers des prestations des adultes [voir Tableau 3].

**Tableau 3. Évolution des barèmes pour besoins ordinaires, montants mensuels en dollars canadiens, 1975-1989**

	Personnes seules aptes, moins de 30 ans (a)	Personnes seules autres (b)	Rapport a/b	Couples sans enfants, aptes moins de 30 ans (c)	Couples sans enfant autres (d)	Rapport c/d
1975	85	195	0,436	312	312	1
1976	85	217	0,392	170	347	0,490
1977*	90	235	0,362	184	375	0,530
1978	92	253	0,383	184	403	0,456
1979	100	276	0,364	200	439	0,455
1980	110	301	0,362	220	479	0,459
1981	121	331	0,365	242	526	0,460
1982*	136	371	0,365	273	591	0,462
1983*	147	401	0,366	293	638	0,460
1984*	153	421	0,366	306	669	0,457
1985*	159	437	0,363	318	695	0,457
1986	163	448	0,363	326	712	0,458
1987	170	466	0,364	340	741	0,459
1988	178	487	0,365	356	774	0,460
1989*	185	507	0,365	370	806	0,459

Source : *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, Québec, édition 1990.

\*: Moyenne sur l'année.

\*\* : du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet.

Par ailleurs, la différence de prestations entre aptes et inaptes concerne uniquement les jeunes. Là encore, les jeunes constituent une exception à l'approche générale de la Loi de l'aide sociale « *basée sur le principe d'équité voulant que, à ressources semblables, les besoins d'une personne ou d'un ménage sont également semblables, que cette personne ou le chef de ménage soit apte ou inapte au travail* » [Groupe de travail sur la révision du programme d'aide sociale, 1981, pp. 16-17].

Comme l'expliquent des membres des ministères concernés, la justification principale demeure la suivante :

*« La prestation réduite du jeune apte au travail a toujours été justifiée par la nécessité d'éviter qu'il ne soit encouragé à vivre aux crochets de la société pendant des années, celle-ci n'acceptant pas de faire vivre des personnes en bonne santé et dans la fleur de l'âge » (ibid., p. 16).*

Ce qui est déterminant ici est l'imaginaire associé à la jeunesse : les jeunes sont « naturellement » plus aptes au travail. Leur âge, considéré comme une caractéristique biologique et même physique (*en bonne santé et dans la fleur de l'âge*), les rapproche de l'idéal-type de l'apte au travail et par conséquent du chômeur volontaire. Sa rationalité juvénile voudrait qu'« il soit encouragé à vivre au crochet de la société » par un niveau de ressources sociales trop élevé. Le principe de « less eligibility », qui veut que le montant de l'assistance soit nettement inférieur au salaire minimum du marché pour inciter au travail, s'applique tout particulièrement aux jeunes.

La décohabitation familiale et la mise en couple sont de nature à rapprocher le jeune de la norme de la vie adulte. C'est du moins ce que reconnaissent assez tôt les législateurs qui, avant même 1969, traduisent dans le droit de l'aide sociale le fait qu'habiter hors du foyer parental est l'expression concrète de la prise d'indépendance du jeune par rapport à sa famille. Si on se réfère au tableau des prestations [voir Tableau 3] de la Loi sur l'assistance publique, on observe que le barème effectue une distinction selon le statut résidentiel (foyer/hors foyer), et ce quel que soit l'âge. Tandis que les personnes seules de moins de trente ans résidant chez leurs parents perçoivent 25 dollars de moins que leurs homologues hors du foyer parental, les adultes (de plus de trente ans) subissent une « coupure » de 10 dollars. C'est donc que la distinction foyer/hors foyer pour les jeunes ne découle pas uniquement d'une rationalité économique qui veut qu'un jeune hors du foyer a plus de frais qu'un jeune au foyer. Si c'était le cas, le jeune chez ses parents se verrait amputer du même montant (10 dollars) que son homologue adulte. Pour les jeunes, la responsabilité parentale que dénote le fait que le jeune vive chez ses parents permet de justifier une réduction supplémentaire de 15 dollars.

La Loi de l'aide sociale de 1969 décline à nouveau cette norme sociale de la jeunesse en donnant un avantage substantiel aux couples de moins de trente ans par rapport aux célibataires du même âge<sup>18</sup>. Le taux de discrimination jeunesse (mesuré par le rapport entre les prestations des jeunes de moins de trente ans et celles des adultes dans la même situation) est nettement moins désavantageux pour les couples comme si la mise en couple signifiait aux yeux du législateur un rapprochement de la norme sociale de la vie d'adulte susceptible de relativiser la différence d'âge<sup>19</sup>. Ainsi, les couples de moins de trente ans sans enfants sont diminués « seulement » de moitié par rapport à leurs homologues de plus de trente ans<sup>20</sup> [voir Tableau 2], au lieu des deux tiers pour les célibataires.

### **2.2.2. L'équité intergénérationnelle formelle : la réforme de 1989**

L'égalité des droits sociaux pour les jeunes et les adultes est le résultat d'une lutte de mouvements civiques durant les années 1980. Ces mouvements posent clairement la question d'une citoyenneté sociale « ici et maintenant » et non remise au terme d'une insertion dans la division sociale du travail. Le thème de la discrimination au sein du régime d'aide sociale fait

---

<sup>18</sup> La discrimination pour les couples de moins de trente ans est introduite plus tardivement (1976 contre 1970 pour les célibataires).

<sup>19</sup> Il faut ajouter à cet argument normatif des considérations sans doute plus financières dans la mesure où sur l'ensemble de la période, les couples aptes de moins de 30 ans sans enfants ne représentaient guère plus de 0,6% des ménages à l'aide sociale. Source : *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, Québec, édition 1990.

<sup>20</sup> Au lieu du tiers pour les jeunes isolés.

son apparition au début des années 1980 pour atteindre son paroxysme lors de la réforme de l'aide sociale dont le processus est entamé en 1987. L'étude des débats de la Commission parlementaire des Affaires sociales nous a permis de mettre à jour les différentes critiques formulées à l'encontre de la réforme<sup>21</sup>.

C'est le combat mené par des groupes de défense de droits sociaux comme l'ADDS-MM (Association de Défense des Droits Sociaux – Métropole Montréalaise) qui comporte son aile 18-30 ans, puis du RAJ (Regroupement Autonome de Jeunes) dont il faut souligner qu'il regroupe des associations tant d'étudiants que de travailleurs ou de chômeurs. L'égalité des droits sociaux entre jeunes majeurs et adultes est au centre des revendications des groupes de jeunes au milieu des années 1980.

En réclamant la parité pour les moins de 30 ans, ces groupes renversent la perspective sur le statut des jeunes à l'aide sociale. À l'inverse de la conception sociale et comportementaliste de l'aide sociale qui module la prestation en fonction de son usage attendu, les mouvements s'inscrivent radicalement dans une perspective politique et civique. Ils posent l'aide sociale comme un droit inaliénable du citoyen majeur. À ce titre, la réduction de la prestation pour les moins de 30 ans aptes est une mesure discriminatoire au regard de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne dans son article 10 qui stipule l'âge comme critère de discrimination, ce qui n'est pas le cas de la Constitution française.

Avec la Loi sur la sécurité du revenu du 14 décembre 1988<sup>22</sup>, ils obtiennent en partie gain de cause : la discrimination fondée sur le critère d'âge est abolie. Cette décision est néanmoins contrebalancée par l'instauration d'« une contribution parentale » lorsque le jeune ne remplit pas un des critères de la prise d'autonomie par rapport à sa famille (par exemple : avoir un enfant ou avoir été marié, avoir résidé un certain temps hors du foyer parental, avoir achevé un cycle d'études supérieures). Mais alors, cette contribution parentale s'inscrit dans une logique de responsabilisation conforme à la tradition libérale de la prévoyance à l'origine du Code civil (la famille doit assumer la responsabilité de la progéniture qu'elle a engendrée) et non dans une logique néo-solidariste conséquentialiste comme en France.

### **2.3. Le reciblage des mesures actives sur les jeunes : l'âge de la prévention de l'exclusion déviante**

Cette transformation des règles dans les prestations monétaires ne pouvait pas laisser inchangées les règles du ciblage dans les mesures actives.

Entre 1984 et 1989, les mesures de développement de l'employabilité ont été réservées aux jeunes assistés entre 18 et 30 ans. En effet, grâce au supplément de participation à une mesure, le jeune pouvait bénéficier d'une prestation équivalente à n'importe quel prestataire qui se trouvait dans la même situation familiale que lui (Sylvestre, 1994).

Une deuxième période s'est ouverte dès lors que l'équité dans les prestations a été rétablie: le ciblage sur les jeunes s'est alors relâché dans les mesures actives. Les trois mesures de développement de l'employabilité existantes qui étaient exclusivement réservées aux jeunes se sont ouvertes à toute la population des pauvres aptes au travail quel que soit leur âge. On est alors entré dans un modèle dans lequel une logique gestionnaire préside au ciblage: les évaluateurs tentent de répondre à la question suivante : « auprès de qui les

---

<sup>21</sup> Au Québec, lors des débats en commission permanente, toutes les personnes et les organismes ayant déposé un mémoire sur le projet de loi sont auditionnés afin de présenter leurs arguments. S'instaure ainsi un dialogue entre la société civile, les députés et le ministre en charge du dossier.

<sup>22</sup> Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q. S-3.1.1., publiée à la *Gazette officielle du Québec* du 1<sup>er</sup> février 1989.

programmes s'avèrent-ils les plus efficaces? ». Parmi la population des pauvres, les catégories ciblées dans les politiques de développement de l'employabilité doivent être celles qui maximisent l'impact, c'est-à-dire celles pour qui l'investissement public est le plus rentable. Or toutes les évaluations économétriques montrent que les jeunes sont ceux qui « profitent » le moins des mesures. En comparant sur le court et moyen terme l'écart entre les proportions de prestataires participant aux programmes qui intègrent un emploi et celles de personnes prestataires non participantes aux programmes également en emploi à l'issue de la même période, on se rend compte que pour les jeunes, l'avantage à participer est beaucoup moins important que pour les plus vieux. La proportion de jeunes assistés sociaux ayant participé au programme et ayant trouvé un emploi à la suite de cette participation est égal sinon inférieur à celle des jeunes qui ont le même profil mais qui n'ont pas participé (Tarte, 1994). De plus ils abandonnent très facilement les mesures en cours de participation, ce qui représente un manque à gagner considérable. Enfin des études datant du début des années 1980 avaient déjà montré que du point de vue du « comportement », c'est-à-dire du mouvement d'entrée/sortie dans le régime d'assistance, les jeunes ne justifiaient pas un investissement trop important dans la mesure où, statistiquement, ils avaient la « durée de présence à l'aide » la moins longue. Pour cette population donc, l'effet d'aubaine, mesuré par la proportion d'individus qui seraient sortis de la « pauvreté » même sans aide, serait plus important.

Cet argument gestionnaire contre le ciblage des jeunes ne tient plus à partir du moment où des évaluations longitudinales peuvent montrer qu'il n'y a pas une identité entre la catégorie d'âge et le comportement de « passager » à l'aide sociale. Une étude de 1995 met en évidence que 40% des jeunes qui avaient entre 18 et 21 ans en 1983 retiraient encore des prestations d'aide sociale en 1993 (Lemieux, Lanctôt, 1995). De plus quasiment 1 sur 5 était présent dans le régime de manière continue entre 1983 et 1993. Cette découverte statistique opère une rupture paradigmatique dans la mesure où la catégorie « jeune » reprend tout son sens : l'âge importe en tant qu'état initial d'une carrière (d'assisté), alors que comme qualité biologique ou culturelle déterminante du comportement, elle n'était plus pertinente. Dans la perspective longitudinale de la trajectoire d'exclusion, il devient important d'intervenir le plus tôt possible car *« plus on tardera, plus les divers facteurs négatifs d'autorenforcement (piètre éducation et peu de compétence, chômage chronique, pauvreté, dépendance à l'égard de l'aide sociale, faible estime de soi), risquent de rendre le problème quasi insurmontable »*<sup>23</sup>. La partition d'âge se justifie donc à nouveau et s'opère au profit des plus jeunes (les moins de 21 ans) à titre de débutants dans la vie active et de débutants dans une carrière d'exclus.

En retraçant l'évolution de ces lignes de partage entre des catégories et les logiques qui président à leur élaboration, il apparaît tout d'abord que le ciblage sur les jeunes n'a ici rien d'une évidence. La légitimité du traitement particulier de ce public et d'une concentration de moyens sur cette catégorie est remise en cause du point de vue de la rationalité gestionnaire qui met en avant des critères d'efficacité spécifiques. Ce n'est que par cette révolution cognitive que représente l'approche longitudinale que les jeunes se retrouvent à nouveau au centre de l'intervention publique. Mais cette fois-ci, la jeunesse est considérée comme un moment fonctionnel du cycle de vie d'un individu (un état) et non plus comme un attribut naturel ou social déterminant le comportement ou la situation des individus (comme peut l'être le sexe par exemple). Il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que soit formulée l'idée qu'en ciblant les jeunes adultes pauvres on ciblait aussi de potentiels adultes

---

<sup>23</sup> On trouve cette analyse dans un document de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du Ministère de l'emploi et de la Solidarité du Québec : « Les obstacles à l'intégration des jeunes en emploi », juin 1998, 33 p.



pauvres. Une continuité est introduite entre les différents âges de la pauvreté là où auparavant, dans une vision en coupe, on les mettait sinon en concurrence du moins en vis-à-vis.

C'est qu'une vision classique de l'exclusion dans le paradigme libéral a été réactivée au milieu des années 1990 : l'exclusion déviante. Alors que se prépare la réforme du régime d'assistance dans un contexte de forte restriction budgétaire, la thématique de la dépendance fait son apparition..

Il y a bien un présupposé moral au développement de cette thématique. Le postulat est le suivant :

*« L'entrée des jeunes à l'aide de derniers recours constitue un mauvais départ dans la vie adulte parce qu'elle présage, pour un certain nombre d'entre eux, de difficultés d'insertion professionnelle récurrentes sinon permanentes » (Lanctôt, Lemieux, op. cit., p. 1).*

Par ce retournement de perspective, l'assistance sociale n'est pas vue comme une réponse à la réalisation d'un risque (perte de revenu lié à l'absence de travail), mais comme un risque en soi, un handicap pour l'avenir, dans la mesure où elle laisse présager d'une installation dans la durée. La métaphore du piège est ainsi inaugurée :

*« A plus long terme, cependant, l'aide sociale peut devenir un piège conduisant à l'exclusion sociale » (ibid., p. 112) ;*

*« Pour ne pas finir sa vie à l'aide sociale, mieux vaut n'avoir pas goûté à cette médecine » (ibid., p. 110) ;*

*« Si l'aide sociale peut constituer un mode d'affranchissement de la tutelle parentale, ce programme représente aussi un piège. Une fois à l'aide sociale, et les avantages qu'elle procure connus, il semble que l'emploi soit moins attrayant » (ibid., p. 119).*

Là encore la perspective est renversée : l'aide sociale procure une sécurité économique mais « engendre » aussi la pauvreté (ibid., p. 111). Exit le péril de la pauvreté, systémique. Désormais l'assistance est un risque, ou mieux : un comportement à risque, intentionnel.

Suite à la révolution cognitive constituée par la mise au jour du piège moral de la pauvreté, le ministère de la Sécurité du revenu (qui gère l'aide sociale) développe une ligne d'action, centrée sur les jeunes, qui vise à les dissuader de demander l'assistance sociale. Puisqu'il est démontré que les jeunes ne font preuve que d'une rationalité limitée en déposant leur demande, l'action des pouvoirs publics va consister à leur faire accéder à la rationalité pleine et entière, c'est-à-dire à la liberté. Cette action de dissuasion qui se traduit dans deux programmes réservés aux jeunes entre 18 et 24 ans, OPTIONS en 1996, et Solidarité jeunesse en 2000, repose essentiellement sur une stratégie de sensibilisation, afin de ramener les jeunes à une rationalité moins coûteuse pour le régime d'aide sociale. À cela s'ajoute l'idée que les handicaps sont moins réels que le produit de la perception (déformée) des individus. Le cœur de ces programmes n'est pas l'accompagnement (même si Solidarité jeunesse propose de faire un suivi de l'insertion sur 18 mois) mais le conseil personnalisé et proche du conseil psychologique réalisé par les opérateurs du dispositif.

Ces programmes de conscientisation à destination des jeunes nouveaux demandeurs de l'aide de dernier recours n'ont qu'un objectif : amener les individus à renoncer « librement » à leurs droits sociaux en leur exposant les coûts sociaux mais surtout individuels de l'assistance lorsque cette situation se prolonge. Pour une prévention efficace, il faut « sensibiliser la

personne<sup>24</sup> à l'effet que le recours aux prestations de la sécurité du revenu se doit d'être temporaire et le plus court possible, et que des efforts doivent être faits par les prestataires pour retrouver leur autonomie financière par l'emploi » (OPTIONS, p. 46). Les objectifs de Solidarité jeunesse sont aussi bien définis dans ce sens :

- « aider les jeunes à éviter une entrée passive à l'assistance-emploi ;
- amener rapidement les jeunes à se définir un plan d'action vers l'autonomie et à prendre les moyens de le réaliser ; [...]
- privilégier l'attachement au marché du travail »<sup>25</sup>.

Il s'agit donc de modifier les préférences des jeunes en corrigeant les prétendus «biais de perception» qui les feraient opter dans une vision à court terme pour l'aide sociale et non pour le travail ou pour les études.

## **Conclusion**

Il existe donc bien une représentation de ce que doivent être les droits sociaux et les ressources sociales liés à chaque âge de la vie, tant du point de vue du niveau des garanties sociales que du point de vue de la nature de ces droits. Mais les justifications apportées à ce travail de l'État social par l'âge reposent dans chacune des sociétés sur des pensées sociales qui fonctionnent comme des répertoires légitimes de justification de l'action publique. Une même question sociale (les jeunes sont-ils des exclus comme les autres ?) reçoit donc des réponses différentes.

Pourtant au-delà des différences, on voit se dessiner une même rationalité de l'État social face à la jeunesse : il privilégie la forme intégrative à la forme redistributive. La logique intégrative qui est une logique de l'efficacité ne se construit pas seulement à côté de la logique redistributive mais la pénètre en profondeur. Les droits passifs sont dans les deux pays relus à la lumière de leur utilité soit par rapport au bien-être de l'individu, soit par rapport à la cohésion sociale.

## **Bibliographie**

Barbier J.-C. (2002) : « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, pp. 307-332.

Becker H. S. (1985) : *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1<sup>ère</sup> édition : 1963.

Castel R. (1978) : « La guerre à la pauvreté aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 19, pp. 47-60.

Daniel C., Tuchsirer C. (1999) : *L'État face au chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Ed. Flammarion.

Donzelot J. avec la collaboration de Mével C., Wyvekens A. (2003) : *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Ed. du Seuil.

Durkheim E. (1967) : *De la division du travail social*, Paris, Quadrige/PUF, 1<sup>ère</sup> édition : 1897.

---

<sup>24</sup>Souligné par nos soins.

<sup>25</sup>Protocole d'entente Solidarité jeunesse, Document de travail du 23 mai 2000 [Voir annexe]. La question de l'attachement au marché du travail rappelle bien sûr l'entreprise d'édification morale des pauvres aux États-Unis dans le cadre de la « guerre à la pauvreté » (Castel, *op. cit.*).

Durkheim E. (1995) : *Éducation et sociologie*, Paris, Quadrige/PUF, 1<sup>ère</sup> édition : 1922.

Ewald F. (1986) : « Le mal du siècle », in Salais R., Thévenot L. : *Le travail. Marchés, règles, conventions*, Paris, INSEE et Ed. Economica, pp. 345-355.

Groupe de travail sur la révision du programme d'aide sociale (1981) : *Quelques avenues de réorganisation du programme d'aide sociale. Rapport*, Québec, Secrétariat général du Conseil exécutif (Développement social), juin.

Labadie F. (2001), « L'évolution de la catégorie jeune dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et Prévisions*, n° 65, pp. 19-29.

Lafore R. (1998) : « Les nouveaux modèles de régulation juridique : l'exemple des politiques d'insertion », in Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P., Tallard M. (coord.) : *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Ed. Syllepse, pp. 40-53.

Lemieux N., Lanctôt P. (1995) : *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu.

Lewis O. (1963) : *Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris, Gallimard, édition originale : 1961.

Messu M. (1999) : « Solidarisme et familialisme : le poids des conceptions idéologiques dans la formation de la protection sociale », in Abrahamson P., Blanchet D., Hatland A., Lefaucheur N., Palme J., Uusitalo H., *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France. Rencontres de Copenhague*, vol. 4, tome 1, Paris, Mire-DREES, pp. 121-134.

Messu M. (2000) : « Famille et société : quelles solidarités ? », in Chauvière et al., *op. cit.*, pp. 123-132.

Percheron A. (1991) : « Police et gestion des âges », in Percheron A., Remond R. (dir.), *Âge et politique*, Paris, Economica, pp. 111-139.

Ryan W. (1972) : *Blaming the victim*, New York, Random House.

Schnapper D. (1996) : « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in Paugam S. (sld.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte, pp. 23-31.

Smelser N., Halpern S. (1978) : « The Historical Triangulation of Family, Economy and Education », in a special issue of *American Journal of Sociology*, n° 84, pp. 288-315.

Sylvestre C. (1994) : *Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, octobre.

Tarte F. avec la collaboration de Boisvert A. (1994) : *Relance auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi, Deuxième volet*, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, février.

Vincent G. (1998) : « L'idée du service public : origine et enjeux », in Vincent G. (coord.), *Services publics, solidarité et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, pp. 23-58.

Xiberras M. (1998) : *Les théories de l'exclusion. Pour une construction de l'imaginaire de la déviance*, Paris, Armand Colin, 1<sup>ère</sup> édition : 1993.